

### Privatwirtschaftsförderung für Beschäftigung und Armutsminderung: eine zentrale Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit

Altenburg, Tilman

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Altenburg, T. (2000). *Privatwirtschaftsförderung für Beschäftigung und Armutsminderung: eine zentrale Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit*. (Analysen und Stellungnahmen, 4). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194546>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Privatwirtschaftsförderung für Beschäftigung und Armutsminderung – eine zentrale Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit

- *In den letzten beiden Dekaden haben sich die Indikatoren für Beschäftigung und Armut in den Entwicklungsländern kaum verbessert. Fortschritte sind nur mit einer Wirtschaftspolitik zu erreichen, die Voraussetzungen für ein vom privaten Sektor getragenes wirtschaftliches Wachstum schafft und sich zugleich darum bemüht, bislang unzureichend integrierte Bevölkerungsgruppen an technologisch-organisatorischen Lernprozessen zu beteiligen und funktional mit arbeitsteilig organisierten und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsbereichen zu verflechten.*
- *Wirtschaftswachstum schafft Arbeitsplätze, es sei denn, die Wachstumsraten sind so niedrig, daß sie durch Produktivitätszuwächse überkompensiert werden. Wachstum nützt auch den Armen, deren Einkommen in der Regel parallel zu den wirtschaftlichen Steigerungsraten zunehmen. Allerdings führt Wachstum nicht automatisch dazu, daß die Segmentierung der Arbeitsmärkte überwunden, die Produktivität des informellen Kleinergewerbes erhöht und dieses mit dem modernen Teil der Volkswirtschaften verflochten wird. Gefragt sind daher Konzepte für ein breitenwirksames Wachstumsmuster.*
- *Unter den Bedingungen zunehmend offener Märkte ist nachhaltiges Wirtschaftswachstum nur zu erreichen, wenn die Privatwirtschaft wettbewerbsfähig wird. Schon von daher besteht zwischen Wettbewerbsorientierung, Vollbeschäftigung und Armutsminderung kein Zielkonflikt. Außerdem zeigen die hochentwickelten Volkswirtschaften, daß kleine Unternehmen die nationale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sichern und gleichzeitig zum Beschäftigungsmotor werden können. Allerdings setzt dies voraus, daß die Unternehmen komplementäre Aufgaben im Produktionssystem wahrnehmen, etwa als spezialisierte Dienstleister, Teilefertiger und Anbieter von Nischenprodukten.*
- *Ohne Privatwirtschaftsförderung kann die Entwicklungszusammenarbeit ihren Auftrag, die Armut in den Partnerländern zu verringern, nicht nachhaltig erfüllen. Falsch ist allerdings die verbreitete Annahme, daß die Förderung die größte armutsmindernde Wirkung habe, wenn sie direkt bei traditionellen Kleinergewerbeaktivitäten armer Zielgruppen ansetzt. Die meisten dieser Aktivitäten sind kaum entwicklungsfähig. Die Beschäftigungs- und Armutseffekte sind größer und vor allem nachhaltiger, wenn die Privatwirtschaftsförderung Wirtschaftsbranchen hilft, den Strukturwandel zu bewältigen, indem Unternehmen wettbewerbsfähig werden und effiziente Formen zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung entstehen.*
- *Die Entwicklungszusammenarbeit kann mehr dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum zu verbessern, wenn sie die BMZ-Kriterien für entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen konsequenter zum Maßstab der Mittelvergabe macht und einen Schwerpunkt auf hochrangige Politik- und Systemberatung legt. Außerdem gilt es, die Förderung auf einen zukunftsfähigen Mittelstand zu orientieren, z.B. auf IT- und Logistikdienstleister, Zulieferer und neue Exporteure, die durch Innovation und Spezialisierung positive Externalitäten für den nationalen Produktions- und Dienstleistungsverbund erzeugen.*

### Mehr Beschäftigung, höhere Einkommen: Anforderungen an die Privatwirtschaftsförderung

In den letzten beiden Dekaden hat sich die Beschäftigungs- und Einkommenssituation in den Entwicklungsländern kaum verbessert. Zwar ist der Anteil der Armen mit einem Tageseinkommen von weniger als 1 US \$ an der Bevölkerung der Entwicklungsländer von 28,3 % im Jahre 1987 auf 24,0 % (1998) zurückgegangen; die Arbeitslosenquoten und vor allem der Anteil prekärer, informeller Beschäftigungsverhältnisse stagnieren aber auf hohem Niveau. Zudem verbergen sich hinter den aggregierten Daten sehr unterschiedliche regionale Entwicklungen (siehe Kasten).

#### Armut und Arbeitslosigkeit: Regionale Unterschiede

Bei den Armuts- und Arbeitsmarktindikatoren bestehen erhebliche regionale Unterschiede. Vor allem in Südost- und Ostasien haben sie sich in den 80er und 90er Jahren deutlich verbessert. In Lateinamerika und in Afrika stagniert der Anteil der Armen an der Bevölkerung, während Arbeitslosigkeit und Informalität der Arbeitsverhältnisse zugenommen haben. In den Nachfolgestaaten der Sowjetunion haben sich sowohl die Armuts- als auch die Arbeitsmarktdaten deutlich verschlechtert. In allen genannten Großregionen bleibt ein signifikanter Teil der Bevölkerung weitgehend von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ausgeschlossen. Dies betrifft vor allem Jugendliche, Alte, Ungelernte und ethnische Minderheiten, wobei in jeder dieser Gruppen die Frauen überproportional betroffen sind.

Die besorgniserregende Lage auf den Arbeitsmärkten hat vier Hauptursachen. Erstens nimmt die Erwerbsbevölkerung weiterhin zu. Zwar gehen die jährlichen Zuwachsraten in den Entwicklungsländern zurück – von durchschnittlich 2,0 % in den 80er auf 1,6 % in den 90er Jahren –, aber in vielen Ländern Afrikas, Süd- und Südostasiens, im Nahen Osten und in den ärmeren Ländern Lateinamerikas beträgt der Zuwachs noch immer über 2,5 oder gar 3,0 %. Zweitens war das wirtschaftliche Wachstum in den letzten beiden Jahrzehnten – mit wenigen bemerkenswerten Ausnahmen – gering. Im Mittel aller Entwicklungsländer betrug es in den 80er Jahren 3,0 und in den 90er Jahren 2,8 % und lag damit nur geringfügig über dem Wachstum der Erwerbsbevölkerung. Drittens nimmt – insbesondere in den formellen, stärker arbeitsteilig organisierten Bereichen der Volkswirtschaft – die Arbeitsproduktivität in manchen Jahren schneller zu als die Produktion, so daß die Nachfrage nach Arbeitskräften in diesen Sektoren rückläufig ist und sich zunehmend auf bestimmte, gut ausgebildete Bevölkerungsgruppen konzentriert. Viertens zwingen Staatsreformen und Haushaltsdefizite in den meisten Ländern zum Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor.

Gefragt sind daher Konzepte für eine wirtschaftliche Entwicklung, die zu deutlich mehr Beschäftigung und höheren Einkommen auch für arme Bevölkerungsgruppen führt. Angesichts der Fehlschläge etatistisch geprägter und protektionistischer Wirtschaftsstrategien, einschließlich der industriellen Importsubstitution der 60er und 70er Jahre, besteht mittlerweile Konsens darüber, daß wirtschaftliche Entwick-

lung vom privaten Sektor ausgehen und sich an den Wettbewerbsbedingungen weitgehend offener Märkte orientieren muß.

Im folgenden wird für ein Leitbild *breitenwirksames Wirtschaftswachstum* in der Privatwirtschaftsförderung plädiert, denn eine signifikante Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation ist ohne wirtschaftliches Wachstum nicht möglich. Allerdings haben bislang nur sehr wenige Entwicklungsländer so hohe und stabile Wachstumsraten erreicht, daß der hohe Sockel der Arbeitslosigkeit bzw. der prekären Beschäftigungsverhältnisse abgebaut und die Armut signifikant verringert werden konnte. Da die internen und externen Bedingungen für eine solche Dynamik nicht überall gegeben sind, ist es wenig erfolgversprechend, eine Lösung der Probleme *allein* über eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik herbeiführen zu wollen. Zusätzlich sind spezifische Maßnahmen zur Erhöhung der Breitenwirksamkeit erforderlich. Dabei geht es nicht in erster Linie um sozialpolitisch motivierte Umverteilung, sondern darum, die Erwerbsbevölkerung auf breiter Basis zur Teilhabe an der Wirtschaftsentwicklung im formellen Sektor zu befähigen. Dies erfordert zusätzliche Investitionen in die Schul- und Berufsbildung sowie in Existenzgründungs- und Wissenstransferprogramme.

### **Beschäftigungs- und Einkommenseffekte wirtschaftlichen Wachstums**

Wirtschaftswachstum ist Voraussetzung für neue Arbeitsplätze und höhere Einkommen. Die südostasiatischen Schwellenländer und China haben z.T. jahrzehntelang – wenn auch mit einem Einbruch infolge der Finanzkrise von 1997 – eindrucksvoll vorgeführt, daß hohes Wirtschaftswachstum zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit, zu beträchtlichen Reallohnzuwächsen und damit zu einem markanten Rückgang der Armut führen kann. Auch in den anderen Regionen haben sich die Beschäftigungs- und Einkommensindikatoren vor allem in den Ländern mit hohem Wachstum (z.B. Chile, Mauritius, Irland) verbessert.

Wachstum nützt in der Regel auch den ärmsten Bevölkerungsgruppen. Die Weltbank zeigt für 80 Länder, daß sich die Einkommen der ärmsten 20 % der Bevölkerung in den vergangenen vier Dekaden durchschnittlich im Verhältnis 1:1 zum BIP-Wachstum erhöht haben. Dies ist trotz fortschreitender Globalisierung auch in den 90er Jahren der Fall. Allerdings sind die Sickereffekte (*trickle down*) des Wirtschaftswachstums regional sehr unterschiedlich. So ist es in Lateinamerika in den 90er Jahren nicht gelungen, das moderate Wirtschaftswachstum (1991-99 jährlich 3,2 %) zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage und zur Verringerung der Armut zu nutzen. Hier hat sich die von jeher besonders starke Einkommenskonzentration noch zugespitzt, den Armen nützt das Wirtschaftswachstum nur unterproportional.

Arbeitsmärkte und Unternehmensstrukturen sind in Entwicklungsländern typischerweise deutlich segmentiert (s. Kasten). Wirtschaftliches Wachstum wird vor allem im formellen Sektor erzeugt. Über zwei Mechanismen begünstigt es jedoch auch den informellen Sektor:

- Es erhöht die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus dem informellen Sektor. Der weit überwiegende Teil der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage stammt aus dem formellen Sektor. Daher ist die Einkommensentwicklung bei den informell Beschäftigten eng an die konjunkturellen Zyklen im formellen Sektor gekoppelt.
- Es erleichtert Arbeitskräften den Übergang aus informeller Selbstbeschäftigung in geregelte Arbeitsbeziehungen. Einige asiatische Wachstumsländer haben gezeigt, daß die informelle Ökonomie bei hohem Arbeitskräftebedarf des formellen Sektors bis auf kleine Restbestände zusammenschrumpfen kann. Dies setzt allerdings dauerhaft sehr hohe Wachstumsraten voraus.

### **Segmentierung von Arbeitsmärkten und Unternehmensstrukturen**

Die Segmentierung der Arbeitsmärkte äußert sich darin, daß nur ein kleiner Teil der Erwerbsbevölkerung Zugang zu vertraglich geregelten, sozialversicherten oder in anderer Weise geschützten Arbeitsverhältnissen hat. Die übrige Erwerbsbevölkerung ist unter prekären Bedingungen beschäftigt, viele Menschen müssen sich ihre Arbeitsplätze selbst schaffen. Arbeitsproduktivität und Einkommen in diesem informellen Sektor liegen deutlich unter denen im formellen Teil der Wirtschaft. In Lateinamerika etwa, dessen Arbeitsmarkt durch regelmäßige Haushaltsbefragungen erfaßt wird, liegen die Durchschnittseinkommen im städtischen informellen Sektor bei 50 % des formellen Sektors.

Diese Segmentierung der Arbeitsmärkte spiegelt sich in den Unternehmensstrukturen wider. Zwischen kleinen und großen Unternehmen klafft eine Produktivitätslücke, die viel größer ist als in den Industrieländern. Dieses Phänomen wird als „strukturelle Heterogenität“ bezeichnet. Im Ergebnis trägt das Kleingewerbe hier nur wenig zum BIP bei, obwohl es einen großen Teil der Erwerbsbevölkerung beschäftigt. In den meisten Ländern fehlt ein dynamischer Mittelstand; das traditionelle Kleingewerbe und die – oftmals transnationalen – Großunternehmen sind kaum funktional miteinander verknüpft.

Wirtschaftliches Wachstum baut die für Entwicklungsländer typische Segmentierung der Arbeitsmärkte und Unternehmensstrukturen jedoch bestenfalls sehr langsam ab. Empirische Untersuchungen über die Kleingewerbeentwicklung kommen zu dem Ergebnis, daß diese Unternehmen kaum je zu einem modernen, arbeitsteilig integrierten Mittelstand oder gar zu Großunternehmen heranreifen. Für Lateinamerika hat die CEPAL Daten vorgelegt, denen zufolge die Produktivitätslücke zwischen formellen und informellen Unternehmen sogar größer wird. Wo das formelle Unternehmenssegment expandiert, geschieht dies vorwiegend durch Diversifizierungsinvestitionen bereits etablierter Unternehmen, durch Zufluß ausländischer Direktinvestitionen oder indem hochqualifizierte Personen neue Unternehmen gründen. Querschnittsevaluierungen bestätigen, daß auch geberfinanzierte Förderprogramme traditionelles Kleingewerbe nur selten zu effizient organisierten mittelständischen Unternehmen zu entwickeln vermögen.

### **Breitenwirksamkeit des Wachstumsmusters**

Da das wirtschaftliche Wachstum nur in wenigen Ländern ausreicht, um die Zahl arbeitsloser und in prekären Arbeitsbeziehungen tätiger Menschen signifikant zu senken und die strukturelle Heterogenität der Unternehmensstrukturen zu überwinden, muß die Breitenwirksamkeit des Wachstumsmusters erhöht werden. Breitenwirksamkeit bedeutet, daß ein zunehmender Teil der Erwerbsbevölkerung zu angemessenen Bedingungen (z.B. Sozialversicherung, Einhaltung arbeitsrechtlicher Mindeststandards) am arbeitsteiligen Wirtschaften im formellen Sektor teilhat. Dies beinhaltet mehr als Umverteilung und *trickle down* von Einkommenseffekten in den informellen Sektor. Ein Entwicklungsmuster ist breitenwirksam, wenn es auf ein arbeitsteilig integriertes nationales Produktionssystem hinausläuft, wenn es also gelingt, marginalisierte Wirtschaftsbereiche funktional mit den dominanten Bereichen zu verflechten und Produktivitätsunterschiede zu verringern. Breitenwirksamkeit hat außerdem eine soziale und politische Dimension. Wer aus den dominanten Wirtschaftsbereichen dauerhaft ausgegrenzt bleibt, muß nicht nur ökonomische Nachteile in Kauf nehmen, sondern ist zudem als Außenseiter definiert und hat in der Regel weniger Einfluß auf politische Entscheidungen.

Breitenwirksame Entwicklung setzt voraus, daß gesellschaftliche Lernprozesse stattfinden, die einen wachsenden Teil der Erwerbsbevölkerung zum Strukturwandel befähigen und das Wissensgefälle verringern, das marginalisierte Bevölkerungsgruppen von den jeweiligen Marktführern trennt. Zwar können auch einfache Tätigkeiten, etwa in arbeitsin-

tensiven Anbaukulturen oder in der Lohnveredelungsindustrie, geeignet sein, regelmäßige und sozialversicherungspflichtige Einkommensquellen für bislang marginalisierte Bevölkerungsgruppen bereitzustellen; ein Wachstumsmuster, das auf solchen Tätigkeiten basiert, kann jedoch schnell wieder exklusiv werden, wenn arbeitssparende Produktionsmethoden entwickelt werden. Je komplexer die Gesellschaften werden, desto mehr wird Wissen zum entscheidenden Wettbewerbsvorteil, der traditionelle Faktorkostenvorteile (z.B. Lohnkosten) entwertet. Hohe Produktivität und hohe Realeinkommen lassen sich nur erzielen, wenn es gelingt, in spezialisierten Bereichen einen Wissensvorsprung zu schaffen und durch kontinuierliche Innovationen und produktivitätssteigernde Maßnahmen zu halten.

### **Wettbewerbsfähigkeit und Breitenwirksamkeit: kein Gegensatz**

Auf weitgehend offenen Märkten wettbewerbsfähig zu werden ist ein schwieriger Prozeß. Daher ist die außenwirtschaftliche Öffnung der Entwicklungsländer unvermeidbar mit einem Strukturwandel verbunden, in dem Unternehmenskonkurrenz bzw. Rationalisierung in den verbleibenden Unternehmen zu Arbeitsplatzverlusten führen. Zudem werden lokale Unternehmen teilweise durch *global players* verdrängt. Das Streben nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit wird daher – auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – mitunter als unvereinbar mit den Zielen der Armutsminderung und Schaffung von Arbeitsplätzen angesehen. Dem ist zweierlei entgegenzuhalten:

- Unternehmen, die sich nicht an internationalen Standards orientieren, können nur durch Protektionismus erhalten werden. Dies mindert den Innovationsdruck und führt in der Regel dazu, daß der Rückstand gegenüber der internationalen Konkurrenz größer wird – es sei denn, der Aufholprozeß wird durch industriepolitische Vorgaben beschleunigt, was jedoch nur selten funktioniert. Der Schutz ineffizienter Unternehmen führt zu einer ungünstigen Ressourcenallokation und bürdet Konsumenten und Steuerzahlern hohe Kosten auf.
- Führende Industrieländer zeigen, daß kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nicht nur ein Beschäftigungsmotor sind, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Branche erhöhen.

Allerdings weisen die KMU hier andere Merkmale auf als in Entwicklungsländern. In *hochentwickelten Volkswirtschaften* nehmen KMU vorwiegend spezifische und zu den Großunternehmen komplementäre Aufgaben wahr. Jedes Großunternehmen umgibt sich hier mit spezialisierten Teilefertignern, Entwicklungsbüros und anderen Dienstleistern. Dies gilt für klassische Industriebranchen wie Automobil, Schiffbau und Elektronik, vor allem aber für die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK), die in den 90er Jahren zum Motor der Weltwirtschaft geworden sind. Der anhaltende Aufschwung in den USA wird in hohem Maße auf Produktivitätszuwächse in IuK-Technologien zurückgeführt, die in alle anderen Produktions- und Dienstleistungsbereiche hineinwirken. Die IuK-Branche zeichnet sich wie keine andere durch Interaktionen zwischen innovativen *Start-ups* und großen, global agierenden Unternehmen aus. Letztere spezialisieren sich auf bestimmte Kernkompetenzen und gliedern in diesem Prozeß Aufgaben aus, die unabhängigen Unternehmen übertragen werden. Viele Großunternehmen stoßen mehr Geschäftsideen an, als sie selbst zur Marktreife entwickeln können, fördern und beteiligen sich ggf. an Neugründungen, die diese Ideen fortentwickeln, und kaufen die Erfolgreichen u.U. später wieder auf. Auf diese Weise entstehen integrierte Produktionssysteme, in denen die Vorzüge kleiner Unternehmen – Spezialisierung, Flexibilität, Kundennähe – mit den Skalenvorteilen großer Konzerne kombiniert werden.

In *Entwicklungsländern* ist diese Integration erst schwach ausgeprägt. Typisch sind hier segmentierte Unternehmensstrukturen, in denen KMU einen hohen Anteil an der Be-

schäftigung haben, nicht aber an der Wertschöpfung. Zudem sind die KMU nicht arbeitsteilig in einen nationalen Industrie-Dienstleistungs-Verbund integriert und die Großunternehmen nur mit wenigen KMU verknüpft. Der weit überwiegende Teil der KMU erstellt einfache Serienprodukte und Dienstleistungen in Konkurrenz zu Großunternehmen (z.B. Bekleidung, Schuhe, Lebensmittel, Möbel, Kleinhandel). Im Export sind KMU kaum vertreten. Unausgeschöpft bleibt auch das Potential für KMU-Entwicklung und Beschäftigung in neuen, wissensintensiven Dienstleistungen.

### **Ursachen für die geringe Entwicklungsfähigkeit des informellen Kleingewerbes**

In Entwicklungsländern erfolgen die meisten KMU-Neugründungen aus einer Notlage, weil die Gründer keine Beschäftigung im formellen Sektor finden; nur selten verfügen sie über substantielles Startkapital sowie betriebswirtschaftliches und spezifisches technisches Know-how. Daher können sie sich nur in Geschäftsfeldern engagieren, in denen die finanziellen und technischen Zugangsbarrieren niedrig sind. Dies sind meist Güter oder Dienstleistungen geringer Qualität für Kunden mit niedrigen Einkommen. Da viele Arbeitssuchende in die gleichen Geschäftsfelder drängen, besteht in den entsprechenden Märkten ein permanentes Überangebot. Die Gewinnspannen – und damit auch die Einkommen und Investitionsmöglichkeiten – sind gering.

In den meisten Entwicklungsländern werden die Branchenstruktur der privaten Wirtschaft, die Form und die Tiefe der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung den Anforderungen einer offenen, wettbewerbsorientierten Weltwirtschaft insofern kaum gerecht. Der Aufbau eines modernen, arbeitsteilig organisierten und spezialisierten KMU-Sektors ist daher unverzichtbar, um die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des gesamten Produktionssystems sicherzustellen, und trägt darüber hinaus wesentlich zur Schaffung neuer formeller Arbeitsplätze bei.

Da Vollbeschäftigung, höhere Einkommen und Armutsminderung ohne wirtschaftliches Wachstum nicht zu erreichen sind, muß eine armuts- und beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik zunächst die Rahmenbedingungen für das Wachstum verbessern. Wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitiken beinhalten eine konsequente Stabilitätsorientierung in der Geld- und Fiskalpolitik, die schrittweise Liberalisierung des Außenhandels, der Kapital- und Gütermärkte sowie die Privatisierung bzw. Modernisierung öffentlicher Unternehmen. Diese Reformen, bei denen viele Länder im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen Fortschritte gemacht haben, schaffen wesentliche Voraussetzungen für die Entstehung eines effizienten privaten Sektors. Die Weltbank zeigt, daß auch zwischen der Implementierung solcher wachstumsfreundlicher Politiken und der Einkommensentwicklung der ärmsten 20% der Bevölkerung eine eindeutige positive Korrelation besteht.

Allerdings sind die Reformen nicht hinreichend, um den notwendigen Strukturwandel in der Privatwirtschaft zu bewältigen, die strukturelle Heterogenität zu überwinden und das Wachstumsmuster breitenwirksam zu gestalten. Dies erfordert einen Nationalstaat, der in der Lage ist, im Dialog mit dem Privatsektor die generelle Richtung des wirtschaftlich-technologischen Strukturwandels zu erkennen, eine nationale Anpassungsstrategie zu entwickeln, die mit den jeweils spezifischen gesellschaftlichen Entwicklungszielen kompatibel ist, und diese Strategie mittels entsprechender Regulierungs- und Fördermaßnahmen zu implementieren. Hier liegt ein Fehler neoliberal inspirierter Strukturanpassungsprogramme, die auf eine effiziente Faktorallokation durch selbstregulierte Märkte setzen und den Staat daher nicht nur reformieren, sondern vor allem verkleinern wollen.

### **Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit**

Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ergibt sich hieraus eine Doppelstrategie. Erstens soll sie noch stärker darauf abzielen, die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum zu verbessern. Dies bedeutet zunächst, daß

die vom BMZ formulierten Kriterien für entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen, darunter die Schaffung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung und die Gewährleistung von Rechtssicherheit, konsequenter zum Maßstab der Mittelvergabe werden. Des weiteren sollte der Schwerpunkt der Zusammenarbeit weniger auf lokale Einzelvorhaben und mehr auf die Politik- und Systemberatung auf höherer Ebene gelegt werden. Die Vielfalt der deutschen Entwicklungsinstitutionen bietet die Möglichkeit, sowohl eine allgemeine, auf Leitbilder und demokratische Prozesse zielende Politikberatung als auch eine Fachberatung in spezifischen Politikfeldern anzubieten. Wichtig ist dabei die Einigung auf ein gemeinsames Leitbild im oben genannten Sinne sowie eine eindeutige Rollenklärung zwischen den Institutionen auf deutscher Seite, insbesondere zwischen BMZ, GTZ, KfW, DEG, DSE und politischen Stiftungen.

Zweitens gilt es, die Privatwirtschaftsförderung konsequent darauf auszurichten, daß die Partnerländer den Strukturwandel bewältigen, ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken und mehr wirtschaftliche Akteure Anschluß an das dominante Produktionssystem finden. Diese Art der Wirtschaftsförderung setzt zwar nicht bei den ärmsten Zielgruppen, sondern bei Potentialkandidaten an, ist aber nachhaltig und trägt damit – auch aufgrund ihrer Koppelungs- und Demonstrationseffekte – langfristig stärker zur Armutsminderung bei. In dem Bestreben, einen möglichst direkten Beitrag zur Armutsminderung zu leisten, sind bislang viele Maßnahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung darauf ausgerichtet, die bereits vorhandenen Wirtschaftsaktivitäten unterprivilegierter Gruppen – z.B. armer Bewohner ländlicher Räume, Jugendlicher, Migranten – zu verbessern, ohne die bestehenden Grobmuster industrieller Organisation in Frage zu stellen. Was gebraucht wird, sind jedoch nicht inkrementelle Verbesserungen im Kleinhandel oder bei der kleingewerblichen Fertigung traditioneller Massengüter, da diese Aktivitäten die anstehende industrielle Reorganisation kaum überdauern werden. Vielmehr geht es darum, zukunftsfähige Strukturen zu entwickeln: z.B. Unternehmen zu befähigen, ihren Platz in einem neuen, von Supermarktketten strukturierten Logistikverbund zu finden, Neugründungen in Informations-, Kommunikations- und anderen neuen Dienstleistungsbranchen zu fördern, innovative Produkte zu entwickeln und nicht-traditionelle Exportbranchen aufzubauen. KMU sind nicht als „sozialer Sektor“ anzusehen, sondern als zentraler Bestandteil einer arbeitsteilig spezialisierten, auf Wettbewerbsfähigkeit orientierten Unternehmensstruktur.

Um einen leistungsfähigen Mittelstand schaffen zu können, müssen vielfältige wirtschaftliche, politische und kulturelle Barrieren abgebaut werden, die Teile der Erwerbsbevölkerung von der Teilnahme an modernen Formen arbeitsteiligen Wirtschaftens abhalten. Hier ist die allgemeine und berufliche Bildung gefordert, die mehr Chancengleichheit und soziale Durchlässigkeit gewährleisten muß. Zudem sind Maßnahmen für einen verbesserten Kreditzugang, zur administrativen Vereinfachung von Unternehmensgründungen, zum Abbau von Marktreservierungen und zur besseren Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen erforderlich.

Außerdem sollte die Wirtschaftsförderung, wie in der OECD und einigen asiatischen Schwellenländern üblich, auf Potentialunternehmen in Zukunftsbranchen fokussiert werden, um den Strukturwandel zu unterstützen, vor allem auf:

- *Innovative Unternehmen.* Diese sind besonders förderungswürdig, da sie neue Wachstumsbranchen erschließen, hohe Einkommen (Innovationsrenten) er-

möglichen und durch ihre Vorbildfunktion die Modernisierung anderer Unternehmen vorantreiben können. Zur Förderung innovativer Unternehmen ist ein spezifisches Instrumentarium zu entwickeln, das z.B. Risikokapitalfonds, Technologie- und Gründerzentren, Business-Plan-Wettbewerbe und Anreizsysteme an den Hochschulen umfaßt, die die Kooperation mit der Wirtschaft stimulieren.

- *Produktionsunterstützende Dienstleister* in Bereichen wie Logistik, Qualitätsmanagement, Ingenieurdienstleistungen, Softwareentwicklung und Telekommunikation. Vielversprechend sind Programme, die die Inanspruchnahme produktionsnaher Dienstleistungen zeitweilig subventionieren und dadurch zur Herausbildung eines entsprechenden privaten Angebotes beitragen.
- *Zulieferer.* Einige Länder haben vorgeführt, daß Zulieferbeziehungen einen wichtigen Beitrag zu technologischen Lernprozessen in KMU leisten können. Erfolgversprechend ist die Förderung von Zulieferern, wenn sie zielgruppenspezifisch ist und die Kunden maßgeblich an den Fördermaßnahmen beteiligt sind.
- *Exportfähige KMU.* Exporte können ein wichtiger Wachstumsmotor sein, sind aber oft auf wenige Großunternehmen konzentriert. Um die Breitenwirksamkeit zu erhöhen, gilt es, eine Anschlußgruppe von KMU mit unausgeschöpftem Exportpotential zu identifizieren, zu fördern und ggf. in Exportpools zu organisieren. Hierzu zählen effiziente Binnenmarktunternehmen, bisherige Gelegenheitsexporture, Regionalmarktexporture, die auf Drittmärkte expandieren könnten, und Zulieferer, die bereits indirekt exportieren.

#### Dr. Tilman Altenburg

*Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
in der Abteilung Industrialisierung,  
fortgeschrittene Entwicklungsländer;  
regionaler Schwerpunkt:  
Lateinamerika*

#### Weiterführende Literatur:

- Altenburg, T. / R. Qualmann / J. Weller** (1999): Wirtschaftliche Modernisierung und Beschäftigung in Lateinamerika. Zielkonflikte und Lösungsansätze, Berlin
- Dollar, D. / A. Kraay** (2000): Growth Is Good for the Poor ([www.worldbank.org/research](http://www.worldbank.org/research))
- Eßer, K.** (1999): Institutioneller Wandel unter Globalisierungsdruck. Überlegungen zu Aufbau und Koppelung von Nationalstaat und Marktwirtschaft in Chile, Berlin